

LAS OPERACIONES DE PAZ: Vigencia de las Mismas Como Instrumento para Mantener la Paz y Seguridad Internacional

Coronel José María Burone, Ejército de la República Oriental de Uruguay

LA ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU) fue fundada el 24 de octubre de 1945 al quedar ratificada la Carta por las principales potencias de la época y la mayoría de los demás signatarios, con el propósito de mantener la paz y seguridad internacional, lograr la cooperación internacional para resolver problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, promover el respeto por los Derechos Humanos y libertades fundamentales y ser el centro encargado de armonizar las acciones de las naciones para lograr las metas comunes.

En su esfuerzo por mantener la paz y seguridad internacional, las Naciones Unidas han cumplido 34 operaciones de paz y vienen desarrollando actualmente otras 17. Los orígenes de los conflictos que obligaron a la creación de las mismas fueron de diverso índole (político, territorial, étnico, ideológico, etc.) y durante el tiempo en que éstas se desarrollaron y desarrollan (la primera operación de paz fue establecida en 1948), el panorama internacional ha cambiado sustancialmente.

El ambiente tenso de la Guerra Fría posterior a la II Guerra Mundial en la cual las dos grandes superpotencias de la época medían sus fuerzas en diversas partes del globo, evitando así la confrontación directa bajo riesgo de una guerra nuclear, ha dado paso a un mundo globalizado, con una clara hegemonía de los Estados Unidos en el mundo y con la OTAN expandida en Europa en aquellos países que hasta no hace mucho pertenecieron a la URSS. Por otra parte se puede apreciar una clara voluntad de la comunidad internacional o regional de poner fin a aquellos conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacional.

El reciente conflicto de Kosovo y la instrumentación de UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) como salida negociada al mismo,

remarcó la vigencia e importancia que las Operaciones de Paz tienen como instrumento de la comunidad internacional para dar solución a los problemas que afectan la paz y seguridad del mundo.

En un artículo publicado en la revista *Military Review*, número de enero-febrero de 1998 (en español) titulado “La ONU y las Operaciones de Paz” y expuesto en los seminarios desarrollados en la ciudad de La Paz, Bolivia, durante el desarrollo del Ejercicio de Operaciones de Paz “SUR 99”, los autores del mismo, militares al servicio de las Naciones Unidas, plantean un “nuevo paradigma de las Operaciones de Paz” y presentan lo que podría ser una posible solución al mismo: *las operaciones de cumplimiento*.¹ Según los autores, “el alcance de estas operaciones de paz sería más amplio, integrándose (a las Operaciones de Mantenimiento) algunas de las herramientas anteriormente disponibles de acuerdo con los mandatos del Capítulo VII, siendo posible que se les exija prepararse para recurrir a la fuerza con el objetivo de asegurar el cumplimiento de todos los partidos signatarios de un acuerdo basado en el consentimiento”.

El presente artículo tiene como finalidad estudiar los antecedentes de las Operaciones de Paz, aportando a los lectores elementos de juicio que les permitan formarse una idea clara sobre el tema planteado. Operaciones de Paz; ¿vigencia de las mismas? ¿Necesidad de cambios? ¿Operaciones de Capítulo 6½? ¿Operaciones de cumplimiento? Son éstas algunas de las interrogantes que se formulan de cara al nuevo milenio y que espero puedan ser aclaradas al finalizar este artículo.

Síntesis Histórica

La evolución de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas marca cuatro fases claramente definidas:²

- Primera fase (1948-1956) – Misiones de Observación.
- Segunda fase (1956-1973) – Creación de las Fuerzas de Paz.
- Tercera fase (1973-1987) – El renacimiento de las Operaciones de Paz.
- Cuarta fase (1988-presente) – Las Operaciones de Paz Multidisciplinarias.

Primera Fase (1948-1956) – Misiones de Observación. La primera operación de paz de la ONU consistió en un cierto número de oficiales de diferentes países quienes arribaron a Israel en 1948 como Observadores Militares para monitorear el cese al fuego que había puesto fin a la Guerra Árabe-Israelí. En esta misión la ONU creó un sistema internacional para observar y reportar actividades de índole militar.

Esta misión, denominada UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), sigue operativa a la fecha. El rol del observador militar, desarmado y entrenado para reportar clara y neutralmente cualquier violación al cese del fuego, es fundamental hoy día para cualquier operación de paz de la ONU.

Segunda Fase (1956-1973) – Creación de las Fuerzas de Paz. A mediados del año 1950, la tensión entre las dos superpotencias en la llamada Guerra Fría se incrementó notoriamente. La crisis del Canal de Suez en 1956, en el cual Egipto nacionalizó el mencionado Canal, trajo aparejado un ataque de Israel. La intervención militar de Inglaterra y Francia y las serias amenazas de escalamiento del conflicto por parte de los soviéticos, propició la búsqueda de una fórmula de paz viable.

La solución fue encontrada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Leaster B. Pearsin, y el Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjold, y fue llamada “Capítulo 6½”. Ella introdujo y promovió la

idea de usar *fuerzas multinacionales*, con la aprobación del Consejo de Seguridad, las que, bajo la autoridad directa del Secretario General, supervisarán y controlarán un cese del fuego negociado entre los estados en conflicto que previniera una escalada del mismo y asegurara la paz mundial. Fue así que el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de UNEF I (United Nations Emergency Force) en diciembre de 1956.

El concepto de las operaciones de paz fue basado en dos principios: las operaciones de paz tendrán lugar sólo con el *consentimiento* de los estados involucrados; y la fuerza no podrá ser usada para poner fin al conflicto o mantener la paz. Con esta fórmula, las operaciones de paz se hicieron posible a pesar del impase de la Guerra Fría.

En 1959, una sublevación en el Congo Belga terminó con la dominación belga. Tan pronto los belgas abandonaron el Congo, se desató una guerra civil entre el nuevo gobierno del Patricio Lumumba y la provincia de Katanga, la cual había declarado su independencia. El Consejo de Seguridad autorizó al Secretario Dag Hammarskjold a enviar una Fuerza de la ONU para traer la paz al Congo, pero la misma no podía hacer uso de la fuerza para cumplir con su misión. Esta fuerza, denominada ONUC (Operación de las Naciones Unidas en el Congo), chocó inmediatamente con el problema. La misma no contaba con un apoyo internacional sólido y ambos contendientes (Lumumba apoyado por los soviéticos y su rival Joseph Kasavubu apoyado por los Estados Unidos) acusaban a la ONU de favorecer a la otra parte.

En 1963, en una clara violación al Mandato que prohibía expresamente el uso de la fuerza, las tropas de ONUC se vieron involucradas en



Oficiales de la Fuerza Aérea de EE.UU., previo a su despliegue como miembros del equipo de observadores del cese al fuego en Palestina, en una misión auspiciada por la ONU en junio de 1948.

Foto: ONU

Foto: ONU



Soldados brasileños reciben una orientación sobre las operaciones de reconocimiento de los elementos canadienses en la Franja de Gaza, enero de 1966.

el enfrentamiento entre el gobierno central y Katanga. En 1964, la falta de fondos forzó a la ONU a retirar a sus tropas y poner fin así a su misión en el Congo. El fracaso de la misión de ONUC dejó a los africanos desconfiados de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, a Moscú más hostil que nunca y a la ONU políticamente dividida y financieramente agotada.

Durante este período se establecieron siete nuevas operaciones de paz, entre ellas la UNFICYP (*UN Force in Cyprus*; Fuerza de la ONU en Chipre), establecida en 1964 para mantener separados a los combatientes griegos y turcos chipriotas. UNFICYP aún está en operación; sin embargo, entre 1967 y 1973 no fueron establecidas nuevas misiones de paz.

Tercera Fase (1973 – 1987): El renacimiento de las Operaciones de Paz. En 1973, Egipto y Siria atacaron a Israel en la Guerra del Yom Kippur. A las tempranas victorias árabes, siguieron los poderosos contraataques de Israel, los que provocaron que Moscú y Washington pusieran sus fuerzas en alerta. Las superpotencias se enfrentaron así a la posibilidad de una escalada bélica con posibilidades de terminar en una confrontación nuclear, situación que nadie quería pero en la cual tampoco podían volverse atrás.

En este momento crítico, la ONU logró un arreglo que satisfacía a las dos partes. Israel y Siria requirieron la presencia de las fuerzas de paz de la ONU, los soviéticos suavizaron su oposición a las misiones de paz y éstas fueron así revividas. Una de las más exitosas misiones de paz de la ONU, UNDOF (*UN Disengagement Observer Force*), fue creada en 1974 para supervisar el cese del fuego entre Israel y Siria en la alturas del Golán y mantener una zona de separación entre ambos países.

Cuando estalló la Guerra Civil Libanesa en 1970 e Israel subsecuentemente invadió Líbano, UNIFIL (*UN Interim Force in Lebanon*) fue creada en 1978 para confirmar el retiro de las fuerzas de Israel del sur de Líbano, restaurar la paz y seguridad internacionales y asistir al gobierno libanés a recuperar el control en el sur. Tanto UNIFIL como UNDOF continúan hoy operativas.

Ya para 1980, la ONU tenía suficiente experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz para definir las principales características que permitieron su éxito:

- Las operaciones tuvieron lugar con el consentimiento de las partes beligerantes.
- Las tropas de paz usaron la fuerza únicamente en *auto-defensa*.
- Las fuerzas de paz fueron absolutamente *imparciales*. Por lo menos un 25% de las tropas provinieron de pequeños países, los cuales fueron neutrales en el conflicto que estuvieron monitoreando.

Cuarta Fase (1988 al presente): Las Operaciones de Paz Multidisciplinarias. En 1988, después de años de lucha con el Ejército Popular de África Sudoccidental (SWAPO), Sudáfrica acordó la independencia de Namibia. La ONU envió entonces una fuerza de paz a Namibia, llamada UNTAG (*UN Transition Assistance Group*). Su misión inmediata fue diferente a cualquier otra misión de la ONU en el pasado. Consistía en asegurar la realización de elecciones libres y justas para la nueva nación de Namibia. Pero su papel más grande fue el de establecer un sano sistema político, legal y constitucional en el nuevo país, promoviendo así la paz en la región.

Semejante tarea requirió mucho más que la experiencia militar. Por primera vez la policía civil y monitores electorales se unieron a los soldados como miembros de una misión de paz de la ONU. UNTAG fue todo un éxito y superó la desconfianza que muchos africanos sentían desde la misión de paz en el Congo.

Este nuevo mantenimiento de paz “multidisciplinario”, que combina las tareas militares tradicionales con la supervisión de elecciones, derechos humanos, monitoreo político, supervisión policial y esfuerzos de ayuda humanitaria (estos últimos llevados a cabo por civiles y policías), ha sido implementado no sólo en Namibia sino también en América Central donde las fuerzas de paz de la ONU supervisaron el desarme de los Contras Nicaragüenses y monitorearon los derechos humanos en El Salvador luego de finalizada la guerra civil en dicho país.

Pero la misión de la ONU en Camboya (UNTAC) desplegada en 1992 fue quizás el esfuerzo de paz más ambicioso llevado a cabo por la ONU. Los 20.000 integrantes de la fuerza de la ONU en Camboya asistieron al país devastado por la guerra, creando una nueva estructura política y de servicios públicos, limpiando campos minados, manteniendo la paz, supervisando a las cuatro facciones en conflicto y preparando las elecciones de 1993.

Foto: ONU

Este convoy de camiones del componente irlandés cruza el Canal de Suez, con rumbo a Rabah, para participar en la misión de observadores militares de la ONU en Egipto.



Breve Revisión de las Operaciones de Paz

Las Operaciones de Paz son “un término amplio que abarca numerosas actividades, las que crean y mantienen las condiciones necesarias para que florezca la paz”.³ En su ejecución los países miembros de la ONU se rigen por las disposiciones establecidas en los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU.

Conceptos. En un esfuerzo por responder a los cambios dinámicos actuales a los que debe hacer frente la ONU, el Secretario General de esta organización ha establecido siete categorías para los futuros esfuerzos en restaurar la paz y seguridad. Estos siete conceptos reflejan el crecimiento del propósito y complejidad de las actividades de la ONU.⁴ Éstas son:

- Diplomacia preventiva.
- Haciendo la paz.
- Manteniendo la paz.
- Imponiendo la paz.
- Construyendo la paz.
- Sanciones.
- Desarme.

En particular enfocaremos nuestra atención a las actividades de imposición y mantenimiento de la paz.

Imposición de la paz. La imposición de la paz comprende la *aplicación de la fuerza militar* o el amago de fuerza, casi siempre de conformidad con un mandato internacional auténtico, con el fin de cumplir con resoluciones o sanciones de aceptación general.

Las operaciones de imposición de paz generalmente sobrepasan las capacidades de mando, control y planificación de la ONU, lo que lleva a que estas tareas deban ser realizadas por una coalición de países o una organización regional como la OTAN. En las operaciones de imposición de paz es posible pasar por alto la soberanía estatal, por lo que generalmente es necesario un mandato internacional de legitimidad a la operación.

En el marco de las Naciones Unidas, cuando falla la persuasión, los Estados Miembros pueden tomar medidas más firmes en virtud del Capítulo VII de la Carta. En algunas ocasiones el Consejo de Seguridad ha autorizado a los Estados Miembros a utilizar “todos los medios necesarios”, incluida la fuerza, para hacer frente a un conflicto armado.

Actuando con dicha autorización, los Estados Miembros han formado fuerzas de coalición para restablecer la soberanía de Kuwait tras la invasión de ese país por Irak (1991), para hacer posibles las operaciones de ayuda humanitaria en plena guerra civil en Somalia (1992) y en Rwanda (1994), para restablecer el gobierno legítimo de Haití (1994) y para dar solución a los conflictos de Kosovo y Timor Oriental en 1999.

Estas acciones han contribuido a detener los enfrentamientos armados y han dado estabilidad a de-



UNIKOM. Sección movimiento de suelo durante la construcción de la Mike Road en Kuwait.

Foto: Ejército de Argentina

terminadas situaciones. En todo caso, una paz duradera sólo puede establecerse cuando las partes en conflicto tienen la voluntad política de lograr la paz y atacan en su raíz las causas de la guerra.

En este tipo de operaciones de paz, el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto puede ser parcial y aun no existir, lo que implica que el nivel de fuerza debe ser el adecuado para enfrentar las posibles amenazas derivadas de la intervención.

Las fuerzas de imposición de paz deben tratar de mantener un alto grado de imparcialidad en el conflicto aunque esto es parcialmente difícil en razón de que, con el desarrollo de la operación, es muy probable que exista una inclinación a favorecer a aquel o aquellos bandos que se muestran más proclives a los intereses de la fuerza.

Mantenimiento de la Paz. Son las operaciones realizadas con el consentimiento de las partes beligerantes, para mantener una tregua negociada y ayudar a promover condiciones que apoyen las actividades diplomáticas, con el fin de establecer una paz duradera en áreas de conflicto. Estas misiones constituyen uno de los medios por los cuales las Naciones Unidas ayudan a controlar conflictos que amenazan la paz y seguridad internacionales, mientras se buscan soluciones pacíficas duraderas.

Utilizan tropas de muchos países que se unen para formar una fuerza multinacional imparcial en la cual el Comandante en Jefe de las fuerzas de Naciones Unidas ejerce un control operativo general, pero los gobiernos siguen muy de cerca la participación de sus contingentes.

Son establecidas por el Consejo de Seguridad y dirigidas por el Secretario General para hacer posible su imparcialidad. Tales operaciones, ejecutadas al amparo del Capítulo VI de la Carta, deben contar con el consentimiento del gobierno del país en que tienen lugar y de las demás partes implicadas.

Las fuerzas de mantenimiento de paz asumen que no se requiere el uso de la fuerza para realizar sus tareas,

Variables	OMP	OIP
Consentimiento	Alto	Bajo o ninguno
Fuerza	Bajo	Alto (METT-T)*
Imparcialidad	Alto	Alto con tendencia a bajar

*Misión, Enemigo, Tiempo, Terreno y Tropas Disponibles

Cuadro 1: Diferencias entre las Operaciones de Mantenimiento e Imposición de Paz

excepto en defensa propia, por lo que es peligroso pensar que puedan ser introducidas en situaciones de imposición de paz.

El mantenimiento de la paz exige un proceder imparcial y humanitario en el trato con todos los bandos a los efectos de mejorar las posibilidades de una paz y seguridad duraderas, aún mientras se realizan operaciones militares. Una pérdida de la imparcialidad puede provocar la intensificación incontrolable del conflicto y obligar al retiro de una fuerza de mantenimiento de la paz. Dentro de las operaciones de mantenimiento de paz encontramos: las misiones de observación; las fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz.

Diferencias entre las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz. Para determinar resumidamente las diferencias entre ambos tipos de operaciones compararemos las mismas a la luz de las variables operacionales ya referidas de consentimiento, fuerza e imparcialidad. Aplicando estas tres variables a lo expuesto anteriormente y considerando la forma en la que cada una se presenta en ambas operaciones, se llega a las diferencias establecidas en el cuadro 1.

El Auge de las Operaciones de Paz

Como se cita al principio de este artículo, las Naciones Unidas han establecido desde su creación 51 Operaciones de Paz. De ellas, el 74% fueron establecidas en la llamada cuarta fase de las operaciones de paz. Este auge de las operaciones de paz que muchos atribuyen al fin de la Guerra Fría y al resurgimiento de conflictos étnicos y religiosos que se encontraban latentes bajo la opresión de los regímenes autoritarios, colocó a las Naciones Unidas en una situación financiera crítica. Esto llevó a que muchas de las misiones que se establecieron no contaran con los recursos necesarios para cumplir con las tareas que se desprendían del mandato, llevando al consiguiente fracaso de las mismas. Las citas que se presentan a continuación, confirman este pensamiento.

En 1992 el Secretario General informó al Consejo de Seguridad de que los comandantes de las operaciones de mantenimiento de paz necesitaban 35.000 soldados para impedir los ataques contra las zonas seguras de Bosnia y Herzegovina, que había creado el Consejo de Seguridad. Sin embargo, los Estados Miembros sólo autorizaron el despliegue de 7.600 soldados y tardaron un año en aportar esos contingentes. (Fuente: Naciones Unidas)

En Rwanda, en 1994 el Consejo de Seguridad decidió unánimemente, ante la evidencia de genocidio, que se necesitaban con urgencia 5.500 protectores de la paz en el país. Sin embargo, los Estados Miembros tardaron casi seis meses en aportar esos contingentes, aunque 19 gobiernos habían prometido mantener 31.000 soldados como fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. (Fuente: Naciones Unidas)

El verdadero enunciado de la misión elaborado por

• Primera fase (1948-1956):	2
• Segunda fase (1956-1973):	8
• Tercera Fase (1973-1987):	3
• Cuarta Fase (1988 a la fecha):	38

Cuadro 2: Establecimiento de las Operaciones de Paz

el Cuartel General de la ONU en Nueva York, puede ser ambiguo y resultar en misiones complementarias y en una situación totalmente caótica en relación a la constitución de la fuerza. (Fuente: *Military Review*, edición brasileña, 4º trimestre de 1997, pág. 40)

Política de EE.UU. para Reformar Operaciones Multilaterales

La política estadounidense para las operaciones de mantenimiento de la paz no puede dejar de ser considerada, en vista de que la contribución de los Estados Unidos hasta el 1 de enero de 1996 a estas operaciones era del 31,7%.⁵ A partir de esa fecha y como resultado de esta política de reforma, dicho aporte fue reducido al 25% con posibilidad de que pueda ser llevado en un futuro a un 22%.⁶

En 1993, ante la proliferación de las Operaciones de Paz y el significativo aumento de los gastos de la ONU que las mismas implicaron, el presidente Clinton ordenó una revisión interagencial de las políticas y los programas de mantenimiento de paz de los Estados Unidos para poder desarrollar una estructura comprensible, orien-

tada a las realidades del período posterior a la Guerra Fría. Esta revisión resultó en una directiva de Decisión Presidencial, la que el Presidente firmó luego de extensas consultas con los miembros del congreso.

La misma toca seis puntos relacionados con las operaciones de mantenimiento de paz, tanto en el seno de la ONU como dentro de la propia administración de gobierno. En particular quiero referirme a uno de ellos por entender que se relaciona con el tema de este artículo. El mismo establece que se debe realizar una “selección disciplinada y coherente de las operaciones de paz que se han de apoyar, tanto al votar como integrantes del Consejo de Seguridad por operaciones de paz de la ONU como al emplear tropas estadounidenses en dichas operaciones”, y considera los siguientes factores:

- La participación estadounidense así como de la ONU debe ser selectiva y más efectiva.
- Normas rigurosas para apoyar o participar en operaciones de paz, en particular aquéllas que puedan abarcar combates, deben ser establecidas.
- Existen objetivos claros y un entendimiento de la misión y su lugar en la gama entre mantenimiento de paz e imposición de paz.
- Para las operaciones de mantenimiento de paz tradicionales (Capítulo VI), un cese del fuego debe existir y el consentimiento de las partes se debe obtener antes de desplazar la fuerza. También se debe disponer de los medios para cumplir con la misión, incluyendo las fuerzas, las finanzas y un mandato apropiado para la misión.

El Acuerdo *Stand-By* y la Política de Algunos Estados Miembros

Recientemente y con la finalidad de dar respuesta a los tiempos de despliegue de las fuerzas de paz, las Naciones Unidas han instrumentado un Acuerdo *Stand-By* con distintos países miembros, por el cual los países firmantes se comprometen a tener fuerzas preparadas para desplegarse de acuerdo a las condiciones establecidas en dicho acuerdo. A la fecha 24 países han firmado este acuerdo.⁷

Estos recursos podrán ser empleados únicamente en operaciones de mantenimiento de paz bajo mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por otra parte, los estados miembros de las Naciones Unidas practican una política internacional de respeto por la soberanía

de los pueblos, solución pacífica de las controversias y de no intervención en los asuntos internos de los mismos, absteniéndose de participar en Operaciones de Imposición de Paz (Cap. VII).

Situación Actual

Al 24 de septiembre de 1999, 17 operaciones de paz de la ONU se encuentran en desarrollo (Cuadro 3). De ellas nos referiremos en particular a la de Kosovo (UNMIK) y a Timor Oriental (INTERFET).

Kosovo. UNMIK se encuentra desplegada y cumpliendo su mandato. Cuenta con las herramientas necesarias para hacer cumplir con el acuerdo de paz alcanzado luego de una campaña aérea de 78 días a Yugoslavia. El Mandato de la misión establece claramente que la misma se llevará a cabo bajo el Capítulo VII de la Carta, lo que permite a la fuerza de paz hacer uso de la fuerza para poder cumplir con el mandato establecido.

Una situación particular se genera con el Componente Militar desplegado en Kosovo (KFOR) el que se maneja con un alto grado de autonomía respondiendo a los intereses de la OTAN. Esta situación particular debe sin duda obligar al Representante Especial del Secretario General a realizar un gran esfuerzo de coordinación para llevar adelante la misión.

Por otra parte, la presencia de Rusia, quien no quiere perder su influencia en la región, es resistida por los albanos-kosovares quienes acusan a este país de haber apoyado históricamente a los serbios. Esta situación agrega otro factor desestabilizador a este frágil proceso de paz encarado por la ONU.

La pregunta que queda latente es la de cuánto tiempo deberá permanecer UNMIK para asegurar una paz duradera y estable en la región. Las diferencias étnicas y el odio entre los serbios y los albanos-kosovares se constituyen en obstáculos casi infranqueables que atentan contra el futuro de la misión. Posiblemente nos encontremos frente a una situación similar a la de varias misiones actuales de la ONU tales como UNFICYP (Chipre), UNMOGIP (India-Paquistán), etc.

Timor Oriental. La violencia desatada en este territorio por las milicias pro-indonesias, luego de realizado el referéndum que dio una amplia mayoría (78,5%) a favor de la independencia de esta isla, obligó a los integrantes de UNAMET (Misión de la ONU que



Cuadro 3: Operaciones de Paz en curso

llevó adelante el referéndum) a replegarse a Australia. El asesinato indiscriminado de los timorenses, así como el incendio y saqueo de sus propiedades, despertó la reacción de la comunidad internacional. Luego de fuertes presiones sobre el gobierno de Yakarta y con la aceptación de este último, el Consejo de Seguridad de la ONU, por Resolución N° 1264 de fecha 15 de setiembre de 1999, aprobó el despliegue de una fuerza de paz (INTERFET) bajo el Capítulo VII de la Carta.

La misión de esta fuerza, la que deberá ser relevada lo antes posible por una fuerza de mantenimiento de la paz, es la de:

- Dar seguridad a los efectivos de la ONU en la ciudad de Dili (UNAMET).
- Proteger a los refugiados.
- Asegurar la ayuda humanitaria.
- Trabajar con las tropas indonesias.

Foto: Departamento de Defensa



A efectos de prevenir en el futuro situaciones similares a las vividas en Timor Oriental, es importante considerar las declaraciones formuladas por el jefe de UNAMET, el británico Ian Martin,⁸ al ser evacuado de Dili. El mismo denunció que “la violencia de las milicias en la ex-colonia portuguesa era previsible, pero la mayoría de los funcionarios de la ONU se negó a creerlo”. Esto deja ver la importancia que tiene el hecho de contar con información apropiada y oportuna de la situación en el área de misión, que permita a los integrantes de la fuerza de paz reaccionar de acuerdo a la evolución de la situación.

¿Es Momento de Cambio o Debemos Permanecer Así?

Espero que los lectores hayan podido elaborar, a través de la lectura de este artículo, una respuesta a la interrogante planteada. En lo personal, considero que las Operaciones de Paz, en su concepción actual (Capítulos VI y VII), continúan siendo un instrumento válido de la

comunidad internacional de las Naciones Unidas como su organismo representante, para dar solución a los conflictos que afectan la paz y seguridad internacional. No obstante, la aplicación en futuras operaciones de las precisiones que se establecen a continuación, podrían ayudar a mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas.

- Realizar un análisis criterioso de la situación que lleve a que la fuerza de paz se despliegue en países o regiones en los que realmente existe “una paz para mantener”, así como un compromiso serio de las partes involucradas en el conflicto para poner fin al mismo, cumplir con los acuerdos firmados y aceptar la presencia de las fuerzas de la ONU en su territorio.

- Los principios de consentimiento, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza (sólo para auto defensa) que se generan en la experiencia de Naciones Unidas en estas operaciones, deben ser mantenidos particularmente en las operaciones de mantenimiento de la paz. Ellos constituyen las “armas más importantes” al alcance del Observador Militar y de las Fuerzas de Paz para cumplir con su misión.

- Las misiones deben ser dotadas con los recursos necesarios para cumplir con las tareas estipuladas en el Mandato.

- Una vez en el área de misión, se debe poner en práctica el Plan de Relaciones Públicas con la finalidad de informar a la población, al igual que a las partes involucradas en el conflicto, el “por qué” de la presencia de los Cascos Azules en su territorio.

- Toda misión debe contar con un eficiente sistema de inteligencia que proporcione, a las autoridades de la misma, información adecuada, oportuna y completa acerca de la evolución de la situación en el área de misión, de forma de poder reaccionar adecuadamente ante los acontecimientos que se puedan presentar.

- Una amplia capacidad negociadora de los miembros de la misión en todos los niveles es imprescindible para el éxito de la misma. Este aspecto recalca la precisión anterior ya que, para poder negociar, se necesita tener información.

- Se deberán prever sanciones de diverso índole (militar, político o económico) a ser aplicadas en caso de que las partes o algunas de ellas no cumplan, luego del despliegue de la fuerza de paz, con los acuerdos firmados. Las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en Timor Oriental constituyen un ejemplo de esto.

- Muchas veces las Misiones de Paz son desplegadas con la finalidad de verificar un acuerdo provisorio alcanzado entre las partes en conflicto. Esto implica aceptar de antemano que la misma deberá continuar operativa hasta que se llegue a una solución definitiva del conflicto. Tal es el ejemplo de UNMOGIP en India-Paquistán, UNFICYP en Chipre y algunas otras.

- El concepto de que una fuerza de mantenimiento de paz no puede llevar adelante actividades de imposición de paz debe ser mantenido. Experiencias ya vividas por las Fuerzas de Paz (ONUC en el Congo), el equipamiento y adiestramiento de una fuerza de mantenimiento de paz, el Acuerdo *Stand-By* de la ONU y la política internacional de algunos de los países de la comunidad internacional entre otros, hacen impensable esta situación.

- Un Plan de Transición a ser aplicado una vez alcanzado el estado final deseado de la Operación de Paz, debe ser establecido de manera de asegurar que no se vuelva a las condiciones anteriores al establecimiento de la misma. A título de ejemplo una Operación de Mantenimiento de Paz puede seguir a una de Imposición de Paz tal cual está establecido para el caso de Timor Oriental. Tareas de “Construcción de la Paz” deberían de seguir a una Operación de Mantenimiento de Paz.

En cuanto a las llamadas Operaciones de Cumplimiento, en mi concepto, no tendrían lugar en la gama de las operaciones de paz por las siguientes consideraciones:

- Es poco probable, por no decir imposible, que un Estado o facción dé su consentimiento a la presencia de fuerzas de paz que pudieran usar la fuerza para cumplir con los acuerdos.

- El equipamiento y adiestramiento de una fuerza que se despliega bajo el Capítulo VI, así como la actitud mental de sus componentes, es muy diferente al de una fuerza que se despliega para llevar adelante operaciones de combate tal cual están desarrollando hoy las fuerzas australianas en Timor Oriental.

- Tomando como ejemplo la Operación de Paz en Mozambique (Capítulo VI), vemos que las Fuerzas Ar-

madas de este país alcanzaban los 66 mil hombres y la RENAMO dijo poseer cerca de 20 mil hombres. ONUMOZ, que contó entre sus componentes con una fuerza militar de aproximadamente 6.200 hombres equipada con armamento liviano para auto defensa, llevó adelante una de las misiones más exitosas de la ONU.⁹ ¿Cuántos efectivos y qué tipo de armamento debería de haber llevado para recurrir a la fuerza con la finalidad de hacer cumplir el mandato?

- Por último es razonable pensar que una fuerza que va a llevar adelante estas operaciones de cumplimiento, se va a ver envuelta en acciones que implicarán un número de bajas mayor a las que estadísticamente se producen en las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto podría llegar a incidir negativamente en la opinión pública interna del país que aporta los contingentes y generar una imagen desfavorable de estas operaciones.

Finalizando, vemos hoy que amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación nuclear y armamentista, el resurgimiento de los nacionalismos, problemas étnicos, la presión demográfica y el fundamentalismo religioso, entre otros, nos hacen pensar que el mundo está todavía muy lejos de alcanzar una paz estable y duradera que permita la convivencia pacífica entre sus pueblos y el tan deseado desarrollo económico de las naciones más pobres del planeta. La comunidad internacional debe estar preparada para hacer frente a estas amenazas. Las operaciones de paz, al amparo de los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, se constituyen en un valioso instrumento a disposición de la misma, para asegurar la paz y seguridad internacional. **MR**

NOTAS

1. Cnel. Peter Leentjes, Tte. Cnel. John Otte y Ariel Morvan, “La ONU y las Operaciones de Paz”, *Military Review* (enero-febrero de 1998, edición en español), pág. 85.
2. Información reunida por la ONU y disponible en su website, <http://www.un.org/dpko>.
3. Manual de Campaña 100-23 del Ejército de EE.UU., *Peace Operations* (Imprenta del Gobierno de EE.UU.).
4. Información reunida por la ONU y disponible en su website, <http://www.un.org/dpko>.
5. Folleto Informativo del Ejército de EE.UU. C-510, *Otras Operaciones Militares*

(Imprenta del Gobierno de EE.UU.).

6. Declaraciones del embajador estadounidense Richard Holbrooke ante la ONU, publicadas en la CNN el 5 de octubre de 1999.

7. Información reunida por la ONU y disponible de su website, <http://www.un.org/dpko>.

8. EFE y Reuters, 15 de septiembre de 1999.

9. Sean M. Maloney, “Manutenção da Paz: Perspectivas da Doutrina Canadense”, *Military Review* (edición brasileña, 4º trimestre de 1997), pág. 40.

El Cnel. José María Burone se desempeña actualmente como integrante del Estado Mayor Personal del Jefe de Estado Mayor del Ejército de la República Oriental del Uruguay. Es Oficial de Estado Mayor y entre otros cargos ha sido 2º Jefe y Jefe de una Unidad de Artillería y Jefe del Estado Mayor del Batallón Uruguay II (ONUMUZ), 2º Contingente, en la República de Mozambique. Ha participado en varios ejercicios multinacionales de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En 1998 participó como expositor en un seminario sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Bolivia. Antes de acceder a su cargo actual, se desempeñó como Instructor Invitado en la Escuela de las Américas del Ejército de los Estados Unidos desde julio de 1997 a julio de 1999, en donde desarrolló e impartió por dos periodos el Curso de Operaciones de Paz (O-12) que se dicta en dicha Escuela.